

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Quel droit pour quelles semences ?

Ker, Caroline

Published in:
Valériane

Publication date:
2012

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Ker, C 2012, 'Quel droit pour quelles semences ?' *Valériane*, Numéro 93, p. 10-13.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Quel droit pour quelles semences * ?

L'exposé des caractéristiques du système réglementaire présidant à la commercialisation de semences et à la propriété intellectuelle sur les variétés végétales permet de constater sa grande intimité avec l'agriculture intensive, de type productiviste, et l'effet d'exclusion qui en résulte à l'égard de semences et de modèles agricoles d'un autre type. Telles sont les principales conclusions d'une chercheuse namuroise...

Par Caroline Ker, chercheuse au CRIDS (FUNDP)

Une caractéristique intéressante des systèmes dits « traditionnels » ou « paysans » réside dans le fait que le travail de domestication et d'amélioration des plantes y est effectué par les agriculteurs et cultivateurs eux-mêmes, via la sélection continue des plantes les mieux adaptées au terroir et aux contraintes de culture locales¹. Des variétés dites « paysannes » sont ainsi caractérisées par une hétérogénéité et une adaptation dynamique spécifique aux conditions environnementales du lieu où elles sont cultivées. Cette sélection paysanne comporte toutefois des faiblesses. En effet, les aléas météorologiques ou les maladies frappant généralement tous les producteurs en même temps, les pénuries ont tendance à être généralisées car les systèmes paysans sont généralement associés à des marchés locaux. La qualité des semences est également un défi épineux pour les systèmes paysans et les périodes de rareté semencière peuvent générer une dégénérescence, voire une perte des ressources génétiques, en raison d'une sélection insuffisante. Le travail de sélection et de stockage des semences est particulièrement technique et les erreurs débouchent immédiatement sur une production et un approvisionnement en semences amoindris. Ce principe de « sélection *in situ* », contraste avec l'agriculture moderne qui a confié cette activité à un secteur scientifique spécialisé et professionnel dès le début du XX^e siècle. Les variétés dites « commerciales », génétiquement identiques et fixes, dorénavant destinées à être vendues aux agriculteurs qui n'en sont donc plus les « co-auteurs » mais les « utilisateurs », envahissent les champs en remplacement des variétés locales dans la seconde moitié du siècle, dans un contexte global de modernisation de l'agriculture.

Le catalogue des variétés végétales et l'exclusion des semences paysannes

Le marché des semences est strictement réglementé par l'Union européenne. Ne peuvent être vendues aux agriculteurs que les semences de variétés végétales qui sont inscrites dans un catalogue officiel organisé par les pouvoirs publics². Afin d'être inscrites, les variétés doivent satisfaire à deux types de conditions qui ont généralement pour effet d'exclure les variétés paysannes. Premièrement, les variétés doivent démontrer des rendements supérieurs moyens, testés sur différents sites, généralement avec engrais chimiques et pesticides éventuels³. Deuxièmement, les caractéristiques des variétés doivent demeurer constantes, invariables ; on parle de « stabilité » et d'« homogénéité » ou d'« uniformité ». Ces critères ont généralement pour effet d'exclure les variétés spécialement conçues pour un mode d'agriculture particulier comme le bio ou la biodynamie, les variétés adap-

tées à un terroir précis, ou encore celles dont l'intérêt est avant tout de présenter une interaction intéressante avec d'autres plantes

C'est toutefois un objectif de protection de l'agriculteur et de l'agriculture qui a présidé à cette logique réglementaire, le catalogue faisant suite au mouvement de modernisation et d'intensification de l'agriculture. Dans ce nouveau contexte il importait à l'agriculteur, devenu acheteur de semences, de se fournir en semences de qualité et de productivité égales. En veillant à ce que toutes les variétés mises sur le marché soient hautement productives et que toutes les semences relevant de ces variétés présentent bien ces caractéristiques, la législation vise bien à sécuriser la production agricole, mais selon les critères de productivité. La finalité du catalogue est donc de protéger l'agriculteur-consommateur vis-à-vis du secteur semencier, dans le cadre d'une politique publique d'accroissement des rendements agricoles et de professionnalisation du secteur.

L'étrangeté du catalogue pour les semences paysannes

Une mise en perspective historique permet d'éclairer le caractère étranger de la réglementation sur les semences à l'égard des semences paysannes. En Europe, la réglementation du marché des semences s'est développée concomitamment à l'essor de la sélection professionnelle et des variétés « commerciales », entre la fin du XIX^e siècle et les trente premières années du XX^e, à un moment où les objectifs de police de marché des semences face aux fraudes – variétés vendues pour une autre ou mêlées à d'autres –, de rationalisation de la production agricole et d'expansion de la culture scientifique de la pureté variétale, convergèrent avec l'émergence de la sélection professionnelle et d'intérêts corporatistes, pour créer et organiser un marché pour ce nouveau secteur scientifique. Durant cette période, des exigences de plus en plus strictes de pureté, d'étiquetage et d'information de l'acquéreur de semences furent décrétées pour toute mise sur le marché de semences. Ce processus réglementaire aboutira à la professionnalisation et à la normalisation du secteur des semences, dont seront exclues les semences et la sélection paysannes, à la fois incapables de se conformer aux nouvelles exigences réglementaires du marché, et objet d'une volonté étatique et scientifique de mise à l'écart au profit des variétés scientifiques. C'est ainsi que, bien que procédant d'une volonté de protection de l'agriculteur, la réglementation du marché de semences a produit la réservation de ce marché aux professionnels, scientifiques.

Il est, en tout état de cause, regrettable que cette institution

légale freine les alternatives agricoles en réponse au contexte agricole contemporain. D'autant plus que, en sélection paysanne, les agriculteurs directement impliqués dans la sélection et la production des semences ne sont pas intéressés par des garanties extérieures émanant de l'application d'un quelconque règlement. Dans la conception systémique paysanne, la semence fait partie du système et ne doit donc pas en être extraite.

La propriété intellectuelle, promotrice d'une agriculture moderne

La propriété intellectuelle sur les variétés – il s'agit plus précisément du « certificat d'obtention végétale » ou COV – protège le développement de nouvelles variétés stables et homogènes, en interdisant à quiconque d'en faire commerce ou même d'en donner les semences, sans l'accord du sélectionneur. C'est ce qui permet de percevoir de royalties et de générer ainsi un profit lié à l'investissement réalisé dans la mise au point d'une variété. Le COV constitue également le règlement d'utilisation des semences par les agriculteurs. Lorsqu'une variété est protégée par un COV européen⁴, l'agriculteur ne peut ni vendre, ni donner, ni échanger les semences de cette variété, même s'il les produit lui-même⁵. Il ne peut donc que cultiver la semence et vendre la récolte. Il est autorisé à réensemencer son champ avec les semences issues de sa propre récolte, mais cette exception, dite « privilège de l'agriculteur », ne vaut pas pour toutes les variétés et nécessite en outre le paiement de royalties appelées « rémunération équitable » dont le montant est inférieur au coût des semences nouvelles, et à l'exception des « petites exploitations »⁶ qui ne doivent pas verser cette rémunération⁷. À l'issue de la durée de protection de vingt à trente ans, les variétés « tombent » dans le domaine public⁸.

À l'instar du catalogue, la propriété intellectuelle traduit la volonté du législateur d'encourager la sélection professionnelle, les variétés homogènes et stables qui la caractérise, et le modèle agricole productiviste dont ces variétés sont une composante essentielle. D'une part, la propriété intellectuelle sur les variétés végétales est, en effet, apparue dans le contexte de la professionnalisation de la sélection, qu'il consacre. C'est à l'issue de la pression exercée par le secteur de la sélection professionnelle fraîchement structuré que, en 1961, la *Convention sur l'Union pour la protection des obtentions végétales* (UPOV) est conclue par quelques États européens, et institue une propriété intellectuelle spécifique pour les obtentions végétales. Le modèle UPOV de propriété intellectuelle sur les variétés végétales est, à présent, en passe d'être mondialisé, et les droits qu'il institue ont été renforcés en 1978 et en 1991. Il n'avait, en effet, jamais été question de propriété intellectuelle sur les semences durant les millénaires de sélection paysanne pendant lesquels les agriculteurs innovaient pour eux-mêmes, dans un contexte de libre circulation des semences et où la domestication des plantes était bien comprise comme un travail collectif et continu ; on a ultérieurement qualifié le statut des semences à cette époque de « patrimoine de l'humanité ». D'autre part, la création par le législateur de droits de propriété intellectuelle émane d'une volonté économico-politique d'encourager

l'innovation, et pas n'importe quel type d'innovation végétale car la propriété intellectuelle sur les variétés végétales ne bénéficie qu'aux variétés stables et homogènes. On remarque *a contrario*, l'absence d'encouragement à la sélection non professionnelle, dont les variétés ne sont pas caractérisées par une telle stabilité et homogénéité. Cette innovation-là ne fait l'objet d'aucune politique d'incitation équivalente, et est même entravée car la propriété intellectuelle interdit l'échange de semences entre agriculteurs et en limite le droit de reproduction, acte essentiels à l'innovation paysanne. À l'instar de la législation catalogue et du modèle productiviste, le droit de la propriété intellectuelle sur les variétés végétales traduit donc un biais du législateur vers cet étalon du progrès agricole qu'est la technologie-semence, abstraite du terroir ou du système dont elle émanerait.

Le développement de l'agriculture biologique dans le cadre semencier légal

Il ne faudrait pas limiter la question semencière à ses seuls déterminants légaux et négliger ainsi son ancrage dans l'ensemble du système agricole et alimentaire. Standardisation et homogénéité imposés par ce cadre traduisent en effet les nouvelles exigences de qualité, de rentabilité et de bas prix qui émanent de la consommation et des puissants secteurs de la distribution et de la transformation. La productivité et l'homogénéité des semences sont des critères systémiques et pas uniquement légaux. À ceci s'ajoute le fait que, en plus d'être lui-même soumis à ses contraintes de productivité et d'homogénéité, le monde paysan a aussi globalement perdu l'expertise et la culture de la sélection, au profit de ses fournisseurs, le secteur semencier...

Le fait que secteur de l'agriculture biologique ne se soit pas fondamentalement développé en rupture avec ce système agricole et alimentaire et la culture de l'homogénéité et de la productivité qui le caractérise – à l'exception des circuits-courts – participe probablement au fait que ce secteur ait put se développer sans qu'une révolution de la réglementation des semences et du secteur semencier soit nécessaire. La production bio n'a pas imposé de changements fondamentaux dans le mode de consommation. Par conséquent, les conditions des secteurs de la distribution, de la transformation, les exigences du transport des aliments, façonnent aussi les produits bio et donc les variétés. Nonante-cinq pour cent de la production bio est en effet réalisée avec des variétés développées pour l'agriculture conventionnelle, homogènes et stables, caractéristiques nécessaires pour que la production agricole soit acceptée dans les systèmes alimentaires actuels. Le développement du bio de type labellisé n'a donc pas constitué l'opportunité ni la nécessité d'ouvrir le cadre semencier légal à une innovation alternative et aux variétés hétérogènes et évolutives.

Le droit « durable »

À ce jour, le droit n'a donc pas dû s'ouvrir à des modes alternatifs d'innovation, complémentaires au modèle classique. Seules quelques ouvertures marginales ont été entreprises, eu égard aux objectifs de réduction des intrants et de préservation de la biodiversité locale. D'une part, depuis 2008-2009, l'Union européenne permet aux catalogues nationaux

d'assouplir quelque peu les conditions d'homogénéité et de stabilité pour permettre l'inscription de « races primitives » et de « variétés naturellement adaptées aux conditions locales de culture » qui sont « menacées d'érosion génétique », ainsi que de « variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières »⁹. Ces variétés sont également dispensées de démontrer des rendements supérieurs. D'autre part, certains catalogues nationaux ont créé une catégorie d'inscription spécifique pour les variétés qui se destinent au bio : l'Autriche, par exemple, et la Suisse, hors Union. En Wallonie, il n'existe pas de telle catégorie pour les tests mais on a, depuis plusieurs années, donné une importance plus grande à la résistance de la variété aux maladies, aux côtés du critère des rendements. Les variétés doivent, en outre, démontrer leurs qualités sans l'aide de pesticides – mais les engrais chimiques sont toutefois utilisés.

Ces ouvertures légales ne permettent cependant pas l'inscription et la circulation de variétés homogènes et évolutives, pas plus qu'elles n'habilitent la sélection paysanne ou non professionnelle. Elles n'entament donc pas le modèle de la semence homogène et stable sur le marché agricole. Notons toutefois qu'un processus de révision de la réglementation catalogue est actuellement en cours au niveau de la Commission européenne. Selon les scénarios envisagés, il pourrait voir la situation se flexibiliser en faveur de marchés de semences « de niche », ou au contraire, rendre l'accès au marché pour les variétés de conservation plus difficile encore¹⁰.

Un défi adressé à l'innovation et à la législation

Si le cadre légal actuel n'a pas entravé l'émergence du secteur bio à bas intrants, la nécessité de l'amender afin de l'ouvrir à une innovation et des pratiques agricoles plurielles doit demeurer une préoccupation citoyenne et politique, pour plusieurs raisons.

Premièrement, le droit actuel pave le chemin de l'innovation professionnelle et des biotechnologies (bonjour les OGM) tout en excluant l'innovation agroécologie. Ensuite l'approche actuelle par variétés fixes et homogènes se confronte, au niveau de la recherche, à la multiplicité des facteurs qui interagissent dans le cas de semences paysannes, augmentant le coût de telles recherches et leur caractère non rentable pour la recherche privée, confrontée à des marchés trop restreints. Les progrès sont donc lents. Enfin, ce sont aussi l'implication de l'agriculteur dans le travail de sélection et la démocratisation de l'innovation, exclus des systèmes industrialisés, qui devraient être valorisés.

Habiller et encourager de nouveaux – et anciens – modèles d'innovation semencière !

Le besoin d'une agriculture résiliente pour une sécurité alimentaire durable doivent conduire à réorganiser le cadre légal de l'innovation agricole avec, pour finalité, d'accueillir, d'inciter, de susciter l'ingéniosité et les modèles d'innovation et les trajectoires de recherche alternatives. Il s'agit de permettre à divers modèles d'innovation, professionnels et non professionnels, de se compléter, voire de s'associer. Le

droit gagnerait donc à encourager la collaboration et l'intégration des logiques d'innovation plutôt que de privilégier l'exclusion des alternatives au bénéfice d'un modèle unique d'innovation. Afin toutefois de compenser le sous-investissement accusé par ce modèle alternatif de sélection de par sa longue marginalisation dans l'espace économique et légal, il y a lieu également d'instaurer des mécanismes incitatifs en faveur de la sélection paysanne et non professionnelle, comme cela a été fait pour la sélection professionnelle. Cela pourrait relever de la mise en œuvre du *Traité de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation* et les droits des agriculteurs que ce traité instaure, droits des agriculteurs qu'il échoit à la Wallonie d'organiser. La maîtrise de la sélection ayant généralement été perdue par le monde paysan, des investissements publics dans des projets de sélection participative pourraient se révéler indiqués. Enfin, vu le caractère systémique de la question agricole, la sensibilisation des consommateurs à la question alimentaire et agricole doit également être investie de manière proactive. Reconnecter consommateurs et agriculteurs, via les circuits-courts par exemple, est à cet effet essentiel.

Notes

*Cet article est une synthèse de la contribution de la même auteure dans l'ouvrage *L'agroécologie : des semences à l'assiette* qui paraîtra chez Educagri, au printemps 2012.

1/. C'est d'ailleurs ce processus de sélection paysanne, mené depuis les débuts de l'agriculture il y a dix à douze mille ans en de multiples endroits du monde, qui a créé une quantité inestimable de plantes agricoles diversifiées, biodiversité sur laquelle reposent nos systèmes agricoles modernes.

2/. La réglementation sur les catalogues des variétés végétales et sur la commercialisation de semences repose sur douze directives parmi lesquelles nous citerons :

– la directive 66/402 du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des semences de céréales (Journal officiel L 125, du 11.7.1966, p. 2309–2319),

– la directive 2002/53 du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (Journal officiel L 193, du 20 juillet 2002, p. 1–11),

– la directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes (JO L 193 du 20 juillet 2002, p. 33–59).

3/. C'est la condition de « valeur agricole et technologique », « VAT », ou encore « valeur culturale et d'utilisation », « VCU ».

4/. Règlement 2100/94 du Conseil, du 27 juillet 1994, instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales (JO L 227 01.09.94 p.1).

5/. Certaines variétés sont protégées par un COV belge – et non pas européen – en vertu de la loi du 20 mai 1975 sur la protection des obtentions végétales (M.B. du 5 septembre 1975). Ce titre n'est valable que sur le territoire belge – et non européen – et est beaucoup plus souple pour l'agriculteur, vu qu'il n'interdit pas le don et l'échange de semences entre agriculteurs. Le COV belge est cependant minoritaire, les semenciers préférant généralement la protection par COV européen.

6/. Il s'agit des « agriculteurs qui ne cultivent pas d'espèces végétales sur une surface supérieure à celle qui serait nécessaire pour produire 92 tonnes de céréales ».

7/. Article 14 du Règlement européen instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales précité.

8/. Les variétés tombées dans le domaine public doivent néanmoins demeurer stables et homogènes si on désire continuer à les vendre, à les échanger, à les donner, car elles doivent alors demeurer inscrites au catalogue.

9/. Directive 2008/62/CE de la Commission du 20 juin 2008 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés,

Journal officiel n° L 162 du 21/06/2008 p. 0013 – 0019, et directive 2009/145/CE de la Commission du 26 novembre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés, *Journal officiel* n° L 312 du 27/11/2009 p. 0044 – 0054.
10/. Voir :
http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm